FRC 3. 18429

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 20322

RAPPORT

FAIT

PAR LAFFON-LADEBAT,

Au nom de la Commission chargée de l'examen de la résolution du 13 germinal, relative aux dépenses des Bureaux des établissemens publics.

Séance du 19 Germinal, an 5.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Vous avez renvoyé à l'examen d'une commission la résolution du Conseil des Cinq-Cents, du 13 germinal, relative aux dépenses des bureaux des établissemens publics. Je suis chargé de vous présenter les résultats de cet examen.

THE NEWBERRY LIBRARY

L'urgence de cette réſolution eſt ainſi conçue:

« Le Conſeil des Cinq-Cents, après avoir entendu le » rapport de la commiſſion des dépenſes, conſidérant que, » pour fixer la dépenſe des bureaux des établiſſemens publics » & des miniſtères, il eſt indiſpenſable d'établir des règles » communes, qui s'appliquent à tous leſdits bureaux, & » qui ſervent de baſe aux traitemens des perſonnes qui y » ſont employées;

» Conſidérant auſſi que cette meſure eſt inſtante au » moment où le Corps légiſlatif s'occupe de déterminer » d'une manière fixe les dépenſes des divers établiſſemens » publics;

» Déclare qu'il y a urgence. »

Nous avons penſé que cette déclaration d'urgence, en annonçant qu'*il eſt indiſpenſable d'établir des règles communes à tous les bureaux*, prononce ſur une queſtion importante qui tient au fond de la réſolution, & ſur laquelle il eſt eſſentiel que vous puiſſiez librement délibérer ſans rien préjuger par l'adoption de l'acte d'urgence.

Cette conſidération nous a engagés à vous propoſer d'énoncer d'autres motifs d'urgence, & de les exprimer ainſi:

« Le Conſeil des Anciens, conſidérant qu'il importe » de fixer les dépenſes des bureaux des miniſtres & » des adminiſtrations générales avec cette ſage économie » qui encourage le travail ſans ſurcharger le tréſor public, » & qu'il eſt inſtant de régler ces dépenſes au moment où » le Corps légiſlatif s'occupe de déterminer toutes celles du » gouvernement,

» Déclare qu'il y a urgence. »

Si l'économie dans l'adminiſtration des finances ne conſiſtoit qu'à réduire les dépenſes ſans conſulter leurs rapports & leur influence, l'art de les gouverner ſeroit facile; il ne faudroit qu'être ſévère pour l'exercer: mais la vraie économie dans la diſpenſation des revenus publics eſt la ſcience difficile d'aſſurer à la République, avec le moins de dépenſes poſſibles, la plus grande ſomme de force & de

bonheur. Tel doit être l'objet du gouvernement. La force garantit l'indépendance, la liberté, la vie du corps politique; le bonheur public garantit à la patrie l'amour de tous les citoyens.

Les dépenses, si elles excèdent cette mesure, affoiblissent l'Etat, puisqu'elles dissipent inutilement une partie du revenu public. Si elles n'atteignent pas cette mesure, les mouvemens du corps politique sont nécessairement ralentis ou paralysés.

Voilà les principes qui doivent diriger le gouvernement dans l'ordonnance des dépenses publiques.

Appliquons ces principes, dont l'expérience seule démontre l'évidence, à la fixation des salaires des employés dans les divers bureaux de l'administration.

L'économie, dans cette partie de nos dépenses, consiste à simplifier & à bien ordonner le travail, à réunir dans les bureaux les hommes les plus propres aux divers travaux qui leur sont confiés, à n'employer que le nombre d'individus nécessaires au travail que chaque bureau exige, à leur assurer un traitement qui suffise à leurs besoins, qui les attache à leur travaux, qui les rende inaccessibles à la corruption.

Un tableau raisonné de la division du travail, dans chaque partie de l'administration publique, est, à mon sens, le travail préliminaire dont il auroit fallu s'occuper. Ces tableaux sont extrêmement utiles; ils présentent, dans un seul cadre, toutes les parties dont chaque administration particulière est chargée: on juge, par le rapprochement de ces parties, de leur importance, de leurs rapports, du nombre des employés nécessaires pour chacune; on évite la confusion, les doubles emplois, & on voit d'un coup-d'œil les objets qui peuvent être réunis ou qui doivent être séparés.

La réunion de ces tableaux, & un tableau général de l'administration publique, contribueroient beaucoup à simplifier l'action du gouvernement, à mettre plus d'ensemble & d'harmonie dans sa marche, plus d'accord dans nos lois.

J'ai vu appliquer cette méthode à l'administration particu-

lière d'un département, & il en réſultoit infiniment d'ordre pour toutes les parties du ſervice public (1).

Quand on a déterminé le travail de chaque bureau, on juge bien plus facilement des qualités & des connoiſſances que doivent réunir les employés, & du nombre d'individus néceſſaires pour que les affaires ne ſoient jamais arriérées, pour que ce nombre d'employés ſoit exactement proportionné à l'étendue & à la nature du travail qui leur eſt départi.

Il eſt raiſonnable & juſte de graduer les ſalaires d'après les connoiſſances & l'expérience des employés, d'après la nature & l'activité de leur travail. Les hommes propres aux différens détails de l'adminiſtration publique ne ſe forment qu'avec l'étude & le temps; ce ſont des roues eſſentielles dans la machine politique, dont il importe d'aſſurer le mouvement. Les ſalaires doivent toujours être proportionnés aux beſoins; l'accroiſſement de ces ſalaires doit animer le zèle de tous les employés. Il faut que l'homme qui ſe conſacre au ſervice public ait toujours la perſpective conſolante d'un ſort plus heureux. Il importe, pour l'activité de l'adminiſtration, pour la marche régulière du gouvernement, que le traitement des employés de la république ne ſoit pas inférieur aux ſalaires qu'aſſurent les différentes branches d'induſtrie particulière; ſans cela, les établiſſemens publics ne ſeroient bientôt remplis que par des hommes incapables de ſe livrer aux travaux particuliers; cette incapacité influeroit ſur le gouvernement, & nuiroit à tous les mouvemens du corps politique. Cette incapacité, par-tout ſentie, détruiroit la conſidération que doivent mériter tous les employés de la république; elle les rendroit, jointe à leur indigence, ſouvent acceſſibles & toujours expoſés à tous les genres de corruption.

Soyez ſévères pour l'ordre & l'activité du travail; mais faites connoître auſſi la juſtice & la bienfaiſance nationales

---

(1) Le département de la Gironde.

dans la fixation des traitemens, dans leurs accroiſſemens, dans les récompenſes que méritent de longs & d'utiles ſervices.

Je ſais, autant que perſonne, combien la ſituation du tréſor public exige de réductions dans nos dépenſes; mais ce ſeroit augmenter la détreſſe même de nos finances, que de ralentir la marche de l'adminiſtration pour réduire les traitemens des employés qu'elle exige. Ces conſidérations, importantes pour le maintien de l'ordre public, répandent un grand jour ſur la réſolution qui vous eſt ſoumiſe, & dont nous allons examiner ſucceſſivement chaque article.

L'article premier eſt ainſi énoncé:

« Les dépenſes des bureaux ſeront réglées de manière que » la ſomme totale des traitemens n'excède pas celle de » 3000 livres, à raiſon de chacun des employés. »

Cette rédaction nous a paru extrêmement vague & incomplète.

Eſt-ce de chaque bureau particulier qu'exigent les diviſions de chaque miniſtère & de chaque adminiſtration, ou de la totalité des bureaux de chaque miniſtère & de chaque adminiſtration, que le rédacteur a entendu parler?

Si c'eſt de chaque bureau particulier, chaque adminiſtration, chaque miniſtre, pour ſe conformer à cette diſpoſition, ſeroient forcés d'augmenter, pour pluſieurs de leurs bureaux, le nombre des employés & leur dépenſe totale.

Je ſuppoſe qu'un bureau particulier n'exige qu'un chef à 6,000 l., un ſous-chef à 4,000 l., deux commis à 3,000 l., un garçon de bureau à 960 liv., la ſomme totale ſeroit de 16,960 liv. pour cinq individus; ce qui excède de 1,960 liv. la règle fixée par l'article Ier. Il faudra donc, pour ſe conformer à cette règle, ou réduire des traitemens indiſpenſables, & ſans leſquels ce bureau particulier ne remplira pas ou remplira mal la partie de travail qui lui eſt confiée, ou il faudra l'augmenter de deux employés à 12 ou 1,500 liv.; parce qu'alors la dépenſe totale ſera de 19,960 liv. pour ſept employés, & il dépendra même encore du miniſtre ou de

l'administrateur de porter la totalité des traitemens de ces sept employés à 21,000 liv., terme fixé par l'article I.

Cette règle pourroit donc entraîner, dans l'exemple que je vous présente, un excès de dépense inutile de 4040 liv.

La même observation subsiste, si l'article a pour objet l'ensemble des bureaux de chaque ministre ou de chaque administrateur.

On sait que le département des relations extérieures, par exemple, exige plus de chefs instruits & moins d'employés que tous les autres départemens. Il résultera inévitablement de la règle proposée une augmentation d'employés secondaires pour ce département, & une augmentation sur la dépense totale de ses bureaux.

Vous voyez, Représentans du peuple, qu'il sera toujours facile de se conformer à cette règle, en augmentant le nombre des employés secondaires. Cette augmentation ne fera qu'accroître la dépense du trésor public, & multiplier le nombre des employés inutiles.

Ce n'est pas le seul vice de cet article. Rien n'y précise quels sont les bureaux sur lesquels la résolution prononce. Sont-ce seulement les bureaux des ministres & des administrations générales pour la République entière ? ou bien le projet de loi s'étend-il aux administrations centrales des départemens, aux bureaux des administrations générales dans les départemens ? car ce sont aussi des établissemens publics.

Si elle s'étendoit aux bureaux établis dans les départemens, il en résulteroit une augmentation de dépense que rien n'exige, & qui seroit ruineuse pour le trésor public.

Rien ne détermine enfin quels sont les établissemens publics, quels sont les bureaux, quels sont les employés auxquels cette disposition doit s'appliquer.

Vous ne pouvez donc pas adopter un article qui présente une règle commune pour des objets essentiellement différens ; une règle qui n'a point de base, & dont l'application vague & indéterminée peut entraîner des dépenses inutiles, ou des prétentions exagérées, dans l'organisation

des bureaux d'administrations dans toutes les parties de la République.

Art. II. « Le traitement le plus considérable des em-
» ployés, de quelque grade que ce soit, ne pourra pas ex-
» céder la somme annuelle de 6,000 liv., sauf les remises
» sur les perceptions accordées par les lois. »

Cette fixation de 6,000 liv. nous a paru insuffisante ; peut-être pourroit-on même combattre la nécessité de fixer un *maximum* déterminé. Tel homme par ses talens, par la perfection & l'activité de son travail, peut exécuter ce que plusieurs employés réunis ne feroient pas. Pourquoi, s'il s'élève au delà de la capacité commune, n'aura-t-il pas un traitement proportionné à ses services ? Où seront l'émulation & l'énergie du travail, si les efforts sont arrêtés par une barrière étroite & parcimonieusement circonscrite ?

Mais enfin si, pour arrêter des prétentions exagérées, on consent à fixer un *maximum* de traitement, il faut au moins que ce *maximum* ne soit pas décourageant ; il faut que l'homme qui a consacré de longues études & de longs travaux au service public, ait l'espoir d'un traitement suffisant à ses besoins & à ceux de sa famille. S'il est tourmenté par l'inquiétude qu'entraîne l'indigence, croyez que son travail se ressentira de cette situation pénible. De-là naissent les dégoûts, l'inassiduité, l'insouciance, le désordre des bureaux, & les lenteurs rebutantes dont on n'a que trop souvent à se plaindre. L'intrigue veille aux portes des administrations, & elle profite des besoins pour corrompre.

Il faut que le gouvernement maintienne avec sévérité l'ordre, l'activité & la pureté des bureaux : mais il faut que le travail ait son salaire ; c'est une dette qui est sacrée. Voyez, d'après l'état actuel des choses, si un *maximum* de 6,000 l. est un traitement suffisant pour un chef de bureau, chargé souvent d'une famille nombreuse, qui a déja consacré quinze, vingt années de travaux assidus & d'études continuelles à se rendre propre à la direction du bureau qui lui est confié ; vous jugerez sans peine que si les

employés n'ont qu'une perſpective auſſi limitée, il n'y aura plus, comme je le diſois, que des hommes incapables qui ſuivront cette carrière. Et voyez quelle ſera l'influence déſaſtreuſe de leur incapacité ſur toutes les parties de l'adminiſtration publique, ſur le gouvernement, ſur la République entière.

Si vous fixez un *maximum* de traitement, déterminez-le du moins d'une manière convenable à la dignité nationale & à l'importance que vous attachez aux travaux utiles au ſervice public. Preſcrivez les conditions à remplir pour obtenir ce *maximum*; que ce ne ſoit pas ſeulement le grade de chef ou de ſous-chef qui détermine le traitement, mais le travail vraiment utile.

Ce *maximum* ſeroit trop élevé s'il s'agiſſoit de tous les bureaux d'adminiſtration établis dans les départemens; il eſt inſuffiſant s'il s'agit des bureaux de l'adminiſtration générale établie au centre de la République. Nous vous avons déja fait obſerver le vague de la réſolution ſur cette application.

Ne penſez pas d'ailleurs que l'augmentation de ce *maximum* ſoit un objet de dépenſe bien onéreux pour le tréſor public. En réuniſſant tous les miniſtères & les adminiſtrations générales, je vois à peine cent chefs ou premiers commis (1)

(1) Dans l'état des dépenſes publiques que j'ai préſenté à l'Aſſemblée légiſlative en 1792, les ſeuls établiſſemens publics où il y eût des premiers commis ou des chefs qui puſſent prétendre au *maximum* du traitement étoient,

Le département de la juſtice, où il y avoit	3	chefs.
De l'intérieur,	16	
Des contributions,	14	
Des affaires étrangères,	7	
De la guerre,	12	
De la marine,	6	
De la tréſorerie,	24	
	82	

Et encore n'avois-je pas fixé de *maximum*; j'avois gradué les traitemens d'après l'importance du travail & la reſponſabilité particulière des employés.

qui fussent dans le cas de l'obtenir ; & l'augmentation qu'on leur accorderoit, faciliteroit les moyens de diminuer le nombre des employés secondaires. Cette économie balanceroit l'augmentation du *maximum*, & cette augmentation ranimeroit l'émulation & le travail.

Ce seroit une grande erreur de croire qu'il vaut mieux répandre les salaires que paie la République, sur un grand nombre d'individus, que d'accorder à un moindre nombre d'employés des salaires plus considérables. La science est ici, comme dans toutes les parties de l'industrie humaine, d'employer le moins de forces possibles pour obtenir les résultats les plus parfaits. Laissons au travail particulier tout ce que le service public n'exige pas. C'est le travail particulier qui crée la richesse publique.

Telles sont les observations qui nous ont déterminés à vous proposer de ne pas adopter *la fixation de* 6,000 *liv.* pour *maximum* de traitement.

L'article III porte que,

« Jusqu'à ce que les bureaux soient réduits à un nombre » d'employés tel que la dépense n'excède pas la somme » réglée par l'article premier, le traitement des employés » sera réduit proportionnellement de manière à ne pas » excéder ladite somme. »

Les observations que nous vous avons déja présentées sur l'article premier, s'opposent également à l'adoption de celui-ci. Si la loi n'est que provisoire, il est inutile de désorganiser tous les bureaux pour les assujettir à une règle commune, qui ne sera que momentanée. Ces changemens continuels portent le désordre dans toutes les parties de l'administration ; personne n'est à sa place, & les affaires publiques & les affaires particulières éprouvent des retards qui augmentent les désordres & les plaintes contre le gouvernement.

L'article IV est ainsi conçu :

« Il ne sera accordé aucun logement à aucun employé » dans les bureaux que sur un arrêté du Directoire, donné

» ſur le rapport motivé des chefs d'établiſſement dans lequel » l'employé ſera compris. »

Cet article nous a paru inſuffiſant ; il conviendroit de prendre une diſpoſition plus ſévère, & de déterminer d'une manière préciſe quels ſeront les employés auxquels les miniſtres ou les adminiſtrations générales pourront accorder des logemens.

Si vous donnez au Directoire le droit illimité d'accorder des logemens ſur le rapport des miniſtres ou des adminiſtrations, l'intrigue aſſiégera le Directoire, les miniſtres & les adminiſtrateurs, pour remplir les maiſons nationales ; & il vous eſt facile de voir les abus qui en ſont réſultés, & qui en réſulteroient encore.

Voici l'article V :

» Dans le cas où il ſeroit accordé un logement à un em- » ployé, il ne lui ſera fourni aucuns meubles pour l'uſage » particulier de lui ou des perſonnes qui lui ſeront atta- » chées ; il ne lui ſera également fourni pour le même » uſage, ni bois ni lumière. »

Nous adopterons cet article ſans difficulté. On a pouſſé juſqu'au ſcandale les abus à cet égard, & il eſt temps de les réprimer.

L'article VI :

« Il ne ſera fourni à aucun employé ni voiture ni che- » vaux, ni rations, ſoit de vivres, ſoit de fourrages, à tel » titre que ce ſoit. »

L'exécution de cet article eſt également néceſſaire, mais il eſt trop vaguement rédigé ; car quelques adminiſtrations ont des employés ambulans auxquels il faut accorder ou des moyens de voyager ou des frais de voyages.

Au reſte, je ſuis toujours étonné que de pareilles lois ſoient néceſſaires ; car comment aucun fonctionnaire public peut-il, ſans l'autoriſation d'une loi expreſſe, diſpoſer des propriétés nationales ?

Article VII : « Aucun employé ne pourra cumuler plu- » ſieurs traitemens. »

Cette disposition est de toute justice. Chaque employé se doit tout entier aux fonctions particulières dont il est chargé, & il n'a droit qu'à un traitement simple, & proportionné à son travail.

Les observations importantes que nous vous avons présentées sur les articles I, II, III, IV & VI, nous ont déterminés à vous proposer le rejet de la résolution qui vous est soumise.

Avant de vous proposer ce rejet, nous avons cru devoir cependant examiner les motifs qui ont déterminé les dipositions de cette résolution.

On nous a dit d'abord que la situation du trésor public exigeoit une réduction dans tous les traitemens. Nous connoissons la situation du trésor public; mais, nous vous le disons encore, vous la rendriez plus fâcheuse, en désorganisant les travaux de l'administration : ce n'est qu'en rappelant l'ordre dans toutes les parties du service public, que vous pourrez établir les finances & le crédit de l'Etat.

On nous a dit que c'étoit une loi provisoire, & qui avoit uniquement rapport aux dépenses de l'an 5. Mais rien n'annonce que cette résolution soit provisoire; elle semble, au contraire, prononcer définitivement sur la mesure des traitemens : si elle n'est que provisoire, elle est inutile, puisque l'année est plus qu'à moitié écoulée; elle ne feroit que désorganiser les administrations sans aucune utilité réelle, & le vague de ces dispositions feroit naître des prétentions exagérées dans des bureaux dont la dépense est inférieure aux proportions qu'indique la résolution.

On nous a dit encore qu'il falloit une loi sévère pour écarter les demandes sans cesse renaissantes des employés au service public; les lois existent, mais il faut les faire exécuter; il faut de l'ordre & de la justice. C'est aux ministres, c'est aux administrateurs généraux à maintenir cet ordre & cette justice, & à répondre à la République des travaux confiés à leur direction.

On nous a dit enfin qu'un *maximum* de 6,000 liv. étoit

296

bien suffisant, puisque nous, chargés des premières fonctions de la République, ne recevions qu'un pareil traitement. Certes, je ne croyois pas qu'on pût mettre en parallèle les fonctions que le vœu du peuple nous délègue avec les travaux assidus & continuels des employés au service public.

Nous recevons une indemnité, parce que sans elle des hommes très-précieux ne pourroient pas prendre place au Corps législatif; mais le véritable prix de nos travaux, c'est la confiance publique, c'est le sentiment honorable de pouvoir chaque jour contribuer au bonheur de la patrie.

Les employés au service public n'ont que l'exécution passive de nos loix & des ordres des gouvernans; ils consacrent presque toujours leur vie entière à ce service. Ils abandonnent les différentes carrières que pourroient leur ouvrir l'industrie particulière ou le commerce. Leurs travaux exigent donc un salaire proportionné, & au temps qu'ils consacrent, & à l'utilité des travaux qu'ils exécutent.

Ne détruisons pas leur émulation, ne refroidissons pas leur zèle. Plusieurs d'entre eux ont assez souffert. Depuis long-temps à peine ont-ils reçu le dixième de leur traitement. Plusieurs ont tout vendu pour exister. Ils se soutiennent par l'espoir de l'ordre que vous devez rétablir, par leur confiance dans votre bienfaisance paternelle. Vous ne trahirez ni leurs droits, ni leurs vœux.

Nous demandons le rejet de la résolution qui vous est présentée.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Germinal, an 5.